SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
28 de abril de 1988 *

En el asunto 120/86,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado, por el College van Beroep voor het Bedrijfsleven de La Haya, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Sr. J. Mulder

y

ministro de Agricultura y Pesca,

una decisión prejudicial sobre la validez y la interpretación del Reglamento nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, sobre normas generales para la aplicación de la tasa contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento nº 804/68 en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 90, p. 13; EE 03/30, p. 64), tal y como fue desarrollado por el Reglamento nº 1371/84 de la Comisión, de 16 de mayo de 1984, por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento nº 804/68 (DO L 132, p. 11; EE 03/30, p. 208),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. G. Bosco, Presidente de Sala, en funciones de Presidente; O. Due y J. C. Moitinho de Almeida, Presidentes de Sala; T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins y F. Schockweiler, Jueces,

Abogado General: Sir Gordon Slynn
Secretario: Sr. H. A. Rühl, administrador principal

consideradas las observaciones presentadas:

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

— en nombre del Sr. J. Mulder, parte demandante en el litigio principal, por el Sr. H. J. Bronkhorst, Abogado de La Haya y el Sr. E. H. Pijnacker Hordijk, Abogado de Amsterdam,

— en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. I. Verkade, Secretario General del Ministerio de Asuntos Exteriores y el Sr. A. Fierstra, en calidad de Agente,

— en nombre del Consejo de las Comunidades Europeas, por el Sr. A. Brautigam, administrador principal del Servicio Jurídico del Consejo, en calidad de Agente,

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por su Consejero Jurídico Sr. R. C. Fischer, en calidad de Agente, así como por el Sr. Clees, en calidad de perito,

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 29 de septiembre de 1987,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 13 de enero de 1988,

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 14 de marzo de 1986, recibida en el Tribunal de Justicia el 23 de mayo siguiente, el College van Beroep voor het Bedrijfsleven de La Haya planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, tres cuestiones prejudiciales sobre la interpretación y la validez de la normativa comunitaria en materia de tasa suplementaria sobre la leche.

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un recurso interpuesto contra el ministro neerlandés de Agricultura y Pesca por el Sr. Mulder, titular de una explotación agrícola. Hasta octubre de 1979, el Sr. Mulder era poseedor de ganado para producción de leche y había entregado, en esa condición, anualmente, unos 500 000 kg de leche a la central lechera, y se comprometió, en octubre de 1979, en virtud de un acuerdo celebrado con la «Sitchting Ontwikkelings— en Saneringsfonds voor de Landbouw», a no entregar leche ni productos lácteos durante un

período de 5 años, desde el 1 de octubre de 1979 al 30 de septiembre de 1984. En contrapartida, obtuvo una prima por no comercialización por un importe total de 193 418 HFL, en aplicación del Reglamento nº 1078/77 del Consejo, de 17 de mayo de 1977 por el que se establece un régimen de primas por no comercialización de leche y de productos lácteos y por reconversión de ganado vacuno lechero (DO L 131, p. 1; EE 03/12, p. 143).

3 Después de haber realizado determinadas inversiones, a partir de agosto de 1983, con miras a reanudar la producción lechera al término del período quinquenal de no comercialización, solicitó el 28 de mayo de 1984 a las autoridades neerlandesas competentes que le concedieran una cantidad de referencia de 726 000 kg (132 vacas x 5 500 kg) de leche, de conformidad con el régimen de tasa suplementaria sobre la leche que había sido establecido entretanto por el Reglamento nº 856/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, por el que se modifica el Reglamento nº 804/68 por el que se establece la organización común de los mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 90, p. 10; EE 03/30, p. 61) desarrollado por el Reglamento nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, sobre normas generales para la aplicación de la tasa contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento nº 804/68 en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 90, p. 13; EE 03/30, p. 64), y por el Reglamento nº 1371/84 de la Comisión, de 16 de mayo de 1984, por el que se establecen las modalidades de aplicación de la tasa suplementaria contemplada en el artículo 5 *quater* del Reglamento nº 804/68 (DO L 132, p. 11; EE 03/30, p. 208).

4 Esta petición fue denegada por decisión del ministro de Agricultura y Pesca de 24 de septiembre de 1984, por el motivo de que el Sr. Mulder no acreditaba una producción lechera durante el año de referencia considerado a los fines de la aplicación del nuevo régimen, en el presente caso 1983, y que la falta de producción no se debía a un caso de fuerza mayor. A raíz de esta denegación, el Sr. Mulder interpuso recurso ante el College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

5 Al estimar que la solución del litigio dependía de la interpretación y de la validez de la normativa comunitaria en materia de tasa suplementaria sobre la leche, el College van Beroep voor het Bedrijfsleven suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Debe entenderse e interpretarse el Reglamento (CEE) nº 857/84 tal y como fue desarrollado por el Reglamento (CEE) nº 1371/84 y habida cuenta de su tercer considerando, en el sentido de que para la fijación de las cantidades de

referencia a que alude el artículo 2, un Estado miembro no puede tener en cuenta situaciones no previstas por las disposiciones comunitarias en cuestión y en particular la situación en la que se encuentran quienes en el marco del Reglamento (CEE) nº 1078/77, no entregaron leche en el transcurso de uno u otro año de referencia, ni puede tampoco ese Estado adoptar una medida destinada a concederles una cantidad específica?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión ¿carece de validez el Reglamento (CEE) nº 857/84 por ser incompatible con el Derecho comunitario vigente y en particular con:

   a) el principio de seguridad jurídica,

   b) el principio de proporcionalidad,

   c) el derecho al respecto de la propiedad,

   d) la prohibición de discriminación establecida en el apartado 3 del artículo 40 del Tratado CEE y

   e) la prohibición de la desviación de poder,

   dado que el mencionado Reglamento no contempla la situación de quienes, en el marco del Reglamento (CEE) nº 1078/77, no entregaron leche en uno u otro año de referencia?

3) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión ¿actúa un Estado miembro en contradicción con el Derecho comunitario vigente al no adoptar ningún tipo de medidas, como la que se contempla en la primera cuestión, en favor de aquellos que en el marco del Reglamento (CEE) nº 1078/77, no entregaron leche en el transcurso de uno u otro de los años de referencia?

6 Para una exposición más amplia de los hechos del asunto principal, de las disposiciones comunitarias en cuestión y del desarrollo del procedimiento y de las observaciones presentadas, el Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo, sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

Sobre el marco reglamentario del litigio

7 Con el fin de poder dar respuesta adecuada a las cuestiones planteadas, conviene, con carácter preliminar, recordar la normativa comunitaria aplicable.

8 Con objeto de limitar la producción excedentaria de leche y de productos lácteos en el mercado común, el Reglamento nº 1078/77 antes citado, estableció, para un período determinado, un régimen de primas a los agricultores que, o bien renunciaran a comercializar la leche y los productos lácteos (prima por no comercialización), o bien reconvirtieran sus rebaños vacunos a la producción de carne (prima por reconversión). Las primas por no comercialización de las que se trata aquí se concedían a petición de todo productor lechero que se comprometiera a no ceder a título gratuito u oneroso la leche o los productos lácteos de su explotación durante un período de cinco años (artículos 1 y 2).

9 Frente a una producción de leche en constante crecimiento, el Consejo estableció, además, mediante su Reglamento nº 856/84 antes citado, una tasa suplementaria que se percibe, de conformidad con el artículo 1 de este Reglamento, sobre las cantidades de leche entregadas que sobrepasen una cantidad de referencia que debe determinarse; dicha tasa será debida, ya sea por los productores de leche (fórmula A), ya sea por los compradores de leche u otros productos lácteos, que la repercutirán sobre los productores que hayan aumentado sus entregas, proporcionalmente a su contribución al rebasamiento de la cantidad de referencia del comprador (fórmula B).

10 Las modalidades de cálculo de la cantidad de referencia, es decir, de las cantidades exentas de la tasa suplementaria, fueron fijadas por el Reglamento nº 857/84 del Consejo antes citado. En virtud del apartado 1 del artículo 2 de esta norma, la cantidad de referencia es igual a la cantidad de leche o de equivalente de leche suministrada o comprada durante el año civil 1981, incrementada en un 1 %. Sin embargo, los Estados miembros pueden prever, conforme al apartado 2 de este artículo, que en su territorio, la cantidad de referencia sea igual a la cantidad de leche o de equivalente de leche suministrada o comprada durante el año civil 1982 o 1983, afectada por un porcentaje establecido de manera que no se sobrepase la cantidad garantizada para el Estado miembro interesado.

11 Están previstas excepciones a estas normas, para determinadas situaciones particulares, en los artículos 3, 4 y 4 *bis* del propio Reglamento. De esta forma, a tenor del artículo 3, los Estados miembros podrán conceder cantidades de referencia específicas a los productores que hayan suscrito un plan de desarrollo de la producción lechera, en virtud de la Directiva 72/159/CEE del Consejo, de 17 de abril de 1972, relativa a la modernización de las explotaciones agrícolas (DO L 96, p. 1; EE 03/05, p. 177) presentado antes del 1 de marzo de 1984, o a los productores que hayan efectuado inversiones sin plan de desarrollo (punto 1), así como a los jóvenes agricultores instalados después del 31 de diciembre de 1980 (punto 2). Además, los productores cuya producción lechera durante el año de referencia tenido en cuenta, se hubiere visto sensiblemente afectada por acontecimientos excepcionales como son las catástrofes naturales, la destrucción accidental del activo de explotación o una epizootia, obtendrán si así lo solicitaren, que se les tome en cuenta otro año civil de referencia comprendido dentro del período de 1981 a 1983 (punto 3). La lista de estas situaciones específicas fue completada por el artículo 3 del Reglamento nº 1371/84 de la Comisión, ya citado.

12 El apartado 1 del artículo 4 del Reglamento nº 857/84 permite a los Estados miembros, con el fin de llevar a buen término la reestructuración de la producción lechera, entre otras facultades, conceder cantidades de referencia suplementarias a los productores que realicen un plan de desarrollo de la producción lechera aprobado después de la entrada en vigor del Reglamento nº 857/84, en virtud de la Directiva 72/159/CEE antes citada, así como a los productores que ejerzan la actividad agrícola como actividad principal.

13 Además, el artículo 4 *bis*, insertado por el Reglamento de modificación nº 590/85 del Consejo, de 26 de febrero de 1985 (DO L 68, p. 1; EE 03/33, p. 247), autoriza a los Estados miembros, durante un período limitado, a asignar las cantidades de referencia no utilizadas de los productores o de los compradores a los productores o compradores de la misma región y, en su caso, de otras regiones. Finalmente, el artículo 7 prevé que, en caso de venta, arrendamiento o transmisión por herencia de una explotación, la cantidad de referencia correspondiente se transferirá total o parcialmente al comprador, arrendatario o heredero.

Sobre la primera cuestión

14 En cuanto a la interpretación de la normativa antes citada, todas las partes que presentaron observaciones al Tribunal de Justicia están de acuerdo en que contiene una enumeración limitativa de las situaciones en las que un productor de leche puede beneficiarse de una cantidad de referencia con arreglo al régimen de la tasa

suplementaria sobre la leche. Sin embargo, difieren en cuanto al extremo de saber en qué medida una u otra de las disposiciones en cuestión puede aplicarse en el supuesto en que, como en el caso presente, el productor interesado no entregó leche en el año de referencia que se tiene en cuenta, en cumplimiento del compromiso contraído en virtud del Reglamento nº 1078/77.

15 El análisis de la sistemática y del objetivo de las disposiciones de los artículos 3 y 4 del Reglamento nº 857/84 pone de manifiesto que las mismas enumeran de forma limitativa las situaciones en las cuales las cantidades de referencia específicas o suplementarias pueden ser concedidas por los Estados. Dado que estas disposiciones no contemplan la situación de un productor que no haya entregado leche durante el año de referencia a causa de un compromiso de no comercialización adoptado en virtud del Reglamento nº 1078/77, dicho productor sólo puede obtener una cantidad de referencia en la medida en que esté en uno o varios de los supuestos específicamente contemplados a este efecto.

16 Se revela así que los supuestos previstos no cubren la totalidad de las situaciones en las que pueden encontrarse los productores que hayan asumido compromisos de no comercialización. Este es el caso, en especial, de aquellos productores cuyo período de no comercialización vence después del año de referencia, y que no suscribieron planes de inversión o llevaron a cabo inversiones en las condiciones fijadas en el artículo 3 del Reglamento nº 857/84.

17 Conviene añadir que los Estados miembros sólo pueden tener en cuenta las situaciones específicas previstas en los artículos 3 y 4 del Reglamento nº 857/84 dentro de los límites de las cantidades disponibles a este efecto. Ello está expresamente previsto en el artículo 5 del propio Reglamento, a cuyo tenor sólo podrán concederse cantidades suplementarias de referencia dentro del límite de la cantidad garantizada para el Estado miembro en cuestión, cantidades suplementarias que se deducirán de una reserva constituída por el Estado miembro dentro de su cantidad garantizada.

18 En cuanto al artículo 4 *bis* del Reglamento nº 857/84, ha de observarse que confía a los Estados miembros un amplio margen de apreciación para distribuir las cantidades de referencia no utilizadas de los productores o de los compradores. Basándose en esta disposición, es cierto que los Estados miembros pueden igualmente tener en cuenta la situación específica de los productores que se hayan comprome-

tido a renunciar durante el período de cinco años a la comercialización de la leche. Sin embargo, esta facultad queda limitada por la regla prevista en el párrafo 2 del apartado 1 del artículo 4 *bis*, antes citado, según la cual estas asignaciones se efectuarán preferentemente en la misma región. Además, la aplicación de esta disposición está limitada en el tiempo, aun cuando se ha prolongado entretanto el período inicial de doce meses. Finalmente, la aplicación de esta disposición depende de la medida en que las cantidades de referencia no sean utilizadas por los productores o compradores y estén pues disponibles para la redistribución.

19 De ello se sigue que la normativa en cuestión no asegura en todos los supuestos que un productor que se encuentra en una situación como la que es objeto del litigio principal pueda obtener una cantidad de referencia en el marco del régimen de la tasa suplementaria sobre la leche.

20 Procede pues responder a la primera cuestión en el sentido que el Reglamento nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, tal y como fue desarrollado por el Reglamento nº 1371/84, de la Comisión, de 16 de mayo de 1984, debe ser interpretado en el sentido de que, para la fijación de las cantidades de referencia a que alude el artículo 2 del Reglamento los Estados miembros sólo están autorizados a tener en cuenta las situaciones de los productores que, en cumplimiento de un compromiso contraído en virtud del Reglamento nº 1078/77 del Consejo, de 17 de mayo de 1977, no hayan entregado leche durante el año de referencia considerado, si tales productores reúnen, en cada caso individual, los requisitos específicos previstos por el Reglamento nº 857/84 y si los Estados miembros disponen de cantidades de referencia para tal fin.

Sobre la segunda cuestión

21 En cuanto a la validez de la normativa examinada, el Sr. Mulder afirma que es inválida por violación de principios generales del Derecho comunitario. A este respecto, alega en primer lugar que el Reglamento nº 857/84 vulnera los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima, puesto que los productores que se acogieron al régimen del Reglamento nº 1078/77 podían legítimamente esperar que podrían reanudar la producción al término de su compromiso de no comercialización. Alega además que la normativa en cuestión vulnera los principios de proporcionalidad y de no discriminación entre productores y entraña de hecho una expropiación de su explotación. Finalmente, el Sr. Mulder estima que el legislador comunitario incurrió en desviación de poder al dictar, por medio de un instrumento de regulación del mercado, una medida de política estructural.

22 Por el contrario, el Gobierno neerlandés, el Consejo y la Comisión coinciden en afirmar la validez de la normativa controvertida. Tanto el Consejo como la Comisión fundan su tesis principalmente en el argumento de que los Estados miembros tienen varias posibilidades para conceder cuotas no sujetas a la tasa suplementaria a los productores que se beneficiaron, durante el año de referencia, de una prima en virtud del Reglamento nº 1078/77. El Gobierno neerlandés, y, con carácter subsidiario, la Comisión, analizan el alcance de los principios generales alegados, para concluir afirmando que éstos fueron debidamente respetados en el caso presente. Más en particular, por lo que se refiere a los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, el Gobierno neerlandés y la Comisión alegan que éstos no han sido conculcados ya que los productores interesados no podían legítimamente esperar disponer, al final de su compromiso quinquenal, de un derecho ilimitado a reanudar la producción lechera.

23 A este respecto, debe aceptarse como el Gobierno neerlandés y la Comisión exponen con razón, que un productor que haya interrumpido libremente la producción durante cierto tiempo, no puede legítimamente esperar reanudar la producción en las mismas condiciones que las que estaban vigentes con anterioridad, y no estar sujeto a las eventuales normas, dictadas entretanto, propias de la política de estructuras.

24 No menos cierto es que cuando dicho productor, como ocurre en el caso presente, fue incitado, mediante un acto de la Comunidad, a suspender la comercialización durante un período limitado, en interés general y a cambio del pago de una prima, puede legítimamente esperar que no estará sujeto, al final de su compromiso, a restricciones que le afectan de forma específica en razón precisamente del hecho de que hizo uso de las posibilidades ofrecidas por la normativa comunitaria.

25 Sin embargo, la normativa en materia de tasa suplementaria sobre la leche lleva consigo dichas restricciones para los productores que no entregaron leche durante el año de referencia, en cumplimiento del compromiso contraído en virtud del Reglamento nº 1078/77. Como ha quedado expuesto en el marco de la respuesta a la primera cuestión, estos productores pueden verse efectivamente excluidos de la atribución de una cantidad de referencia en virtud del mero régimen, precisamente a causa de este compromiso, si no reúnen los requisitos específicos previstos por el Reglamento nº 857/84 o si los Estados miembros no disponen de cantidades de referencia asignables.

26 Contrariamente a las afirmaciones de la Comisión, tal exclusión total y permanente, en tanto permanezca en aplicación de la normativa en materia de tasa suplementaria, que tiene como efecto impedir a los productores afectados reanudar la comercialización de la leche al término del período de cinco años, no era previsible para dichos productores en el momento en que asumían, temporalmente, el compromiso de no suministrar leche. En efecto, ni las disposiciones ni los considerandos del Reglamento nº 1078/77 ponen de manifiesto que el compromiso de no comercialización contraído en virtud de este Reglamento podría suponer a su vencimiento, la imposibilidad de reanudar la actividad en cuestión. Tal efecto vulnera, por consiguiente, la confianza legítima que los productores podían tener en el carácter limitado de los efectos del régimen al cual se sometían.

27 De ello se sigue que la normativa en materia de tasa suplementaria sobre la leche fue dictada en violación del principio de confianza legítima. Dado que esta normativa debe ser declarada inválida por esta razón, no ha lugar a examinar los demás motivos expuestos en el curso del procedimiento contra su validez.

28 Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión en el sentido de que el Reglamento nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, tal y como fue desarrollado por el Reglamento nº 1371/84 de la Comisión, de 16 de mayo de 1984, es inválido en la medida en que no prevé la atribución de una cantidad de referencia a los productores que no hayan entregado leche durante el año de referencia considerado por el Estado miembro de que se trata, en cumplimiento de un compromiso contraído en virtud del Reglamento nº 1078/77 del Consejo, de 17 de mayo de 1977.

Sobre la tercera cuestión

29 Habida cuenta de la respuesta a la primera y segunda de las cuestiones, la tercera no precisa respuesta.

Costas

30 Los gastos efectuados por el Gobierno neerlandés, por el Consejo de las Comunidades Europeas así como por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene para las partes del litigio principal el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el College van Beroep voor het Bedrijfsleven, mediante resolución de 14 de marzo de 1986, declara:

1) **El Reglamento nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, tal y como fue desarrollado por el Reglamento nº 1371/84 de la Comisión, de 16 de mayo de 1984, debe ser interpretado en el sentido de que, para la fijación de las cantidades de referencia previstas en el artículo 2 de este Reglamento, los Estados miembros sólo están autorizados a tener en cuenta las situaciones de los productores que, en cumplimiento de un compromiso contraído en virtud del Reglamento nº 1078/77 del Consejo, de 17 de mayo de 1977, no hayan entregado leche durante el año de referencia considerado, si tales productores reúnen, en cada caso individual, los requisitos específicos previstos por el Reglamento nº 857/84 y si los Estados miembros disponen de cantidades de referencia para tal fin.**

2) **El Reglamento nº 857/84 del Consejo, de 31 de marzo de 1984, tal y como fue desarrollado por el Reglamento nº 1371/84 de la Comisión, de 16 de mayo de 1984, es inválido en cuanto la medida no prevé la atribución de una cantidad de referencia a los productores que, en cumplimiento de un compromiso contraído con arreglo al Reglamento nº 1078/77 del Consejo, de 17 de mayo de 1977, no entregaron leche durante el año de referencia considerado por el Estado miembro de que se trata.**

Bosco Due Moitinho da Almeida Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 28 de abril de 1988.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

A. J. Mackenzie Stuart